

# SISTEMA DE GOBIERNO Y PARTIDOS POLITICOS EN EL PENSAMIENTO CONSTITUCIONAL BRITÁNICO DURANTE EL ÚLTIMO TERCIO DEL SIGLO XVIII (DE BLACKSTONE A PALEY)<sup>1</sup>

Joaquín Varela Suanzes

I.- LOS ELOCUENTES SILENCIOS DE BLACKSTONE – 1.- La descripción jurídica del sistema de gobierno – 2.- La involución autoritaria de Jorge III – II.- "CABINET SYSTEM" Y PARTIDOS POLÍTICOS EN BURKE – 1.- Los "amigos del Rey" – 2.- Las "honorables cuestiones" – III.- EL REPUBLICANISMO DE PAINE – IV.- BENTHAM, CRÍTICO DE BLACKSTONE – V.- PITT "VERSUS" FOX – VI.- LA SÍNTESIS DE PALEY

## I. LOS ELOCUENTES SILENCIOS DE BLACKSTONE

### 1. La descripción jurídica del sistema de gobierno

1. En sus célebres "**Commentaries on the Laws of England**", publicados entre 1765 y 1769<sup>2</sup>, William Blackstone (1723-1780), el jurista inglés más influyente del siglo XVIII<sup>3</sup>, insistió en el carácter mixto de la Constitución británica afirmando que en ella se combinaban las tres formas puras de gobierno, la monarquía, la aristocracia y la democracia. Esta combinación, alabada ya por Cicerón y Tácito, se encarnaba en las tres partes de ese "cuerpo político" o "corporación" llamada Parlamento británico, en quien residía la soberanía<sup>4</sup>: el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, esta última "elegida libremente por el pueblo"<sup>5</sup>. Blackstone añadía que "si el supremo poder residiese en una de las tres partes por separado, se estaría expuesto a los inconvenientes de una Monarquía absoluta, de la aristocracia o de la democracia", sin que tampoco fuese aconsejable que "el supremo poder residiese en dos de estas tres partes". Si, por ejemplo, residiese en el

---

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de mi libro "Sistema di governo e partiti politici nel pensiero costituzionale britannico: da Locke a Park", que próximamente publicará Piero Lacaita editore (Manduria/ Bari/ Roma), dentro de la colección "Lecture", de la "Biblioteca del Laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave", de la Universidad de Macerata, dirigida por Roberto Martucci.

<sup>2</sup> **Commentaries on the Laws of England in four books, with the last corrections of the author**, Londres, printed at the revived Apollo Press, 1814, 4 vol. Todas las citas de Blackstone se harán por el volumen primero de esta edición.

<sup>3</sup> **Vid.** la clásica biografía de David A. Lockmiller, **Sir William Blackstone**, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1938.

<sup>4</sup> Sobre el concepto de soberanía en Blackstone, **vid** Joaquín Varela Suanzes, **La soberanía en la doctrina británica( de Bracton a Dicey)**, en "Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional", nº 1, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp. 129 y ss.

<sup>5</sup> **Commentaries**, **op. cit.** Introducción, sección II, p. 71 y Libro I, cap. II. p. 171.

Rey y en la Cámara de los Lores, "nuestras leyes podrían estar bien hechas y ejecutadas, pero no tendrían siempre como norte el bien del pueblo"; si, en cambio, residiese en el Rey y los Comunes, "se necesitaría esa circunspección y cautela que sólo la sabiduría de los Pares otorgan"; en fin, si el supremo poder residiese en las dos Cámaras del Parlamento con la exclusión del rey, "se estaría tentado de abolir la realeza o debilitar e incluso destruir totalmente la fuerza del poder ejecutivo"<sup>6</sup>.

2. Junto a la soberanía del Parlamento y a la combinación de las tres formas de gobierno, la Constitución inglesa se caracterizaba por la división de poderes, imprescindible para garantizar la libertad, como Montesquieu había demostrado. Las dos Cámaras del Parlamento, con sus respectivas facultades y privilegios, ejercían el poder legislativo junto al Rey; éste, ahora como titular de la Corona, ejercía por sí solo el poder ejecutivo, para lo que estaba dotado de unos amplios poderes, de los que luego se hablará, mientras el poder judicial se atribuía a una judicatura independiente del ejecutivo (no necesariamente del legislativo). Blackstone insistía en la necesidad de separar tanto el poder legislativo del ejecutivo, como este último del poder judicial. "En todos los gobiernos tiránicos- escribía en relación al primer punto- el poder de hacer y de ejecutar las leyes reside en el mismo hombre o en un mismo cuerpo de hombres, y allí en donde ambos poderes están unidos la libertad pública no puede existir"<sup>7</sup>. No importaba demasiado a este respecto que dichos poderes los ejerciese el Rey, como ocurría en una Monarquía absoluta, o en el Parlamento, como había ocurrido con el "Parlamento Largo" durante el reinado de Carlos I. En ambos casos la tiranía resultaría inevitable<sup>8</sup>. En relación al segundo punto, Blackstone añadía que "nada debe evitarse más en una Constitución libre que unir las competencias (**provinces**) de un Juez y de un Ministro"<sup>9</sup>.
3. Al examinar estas cuestiones se ponía de relieve el enorme influjo de Montesquieu, en el que ha insistido F. T. H. Fletcher<sup>10</sup>. Se ha llegado incluso a sostener que, "en la línea de la continuidad con Coke, (Blackstone) ofrecerá un análisis sistemático del derecho del país, que viene a ser una interpretación del "espíritu de las leyes inglesas"<sup>11</sup>. No obstante, es preciso tener en cuenta que si bien Blackstone aceptó que la división de poderes era un rasgo esencial de la Constitución inglesa, llevó a cabo una reconciliación entre esta teoría y la doctrina de la "constitución equilibrada", sustentada antes por Locke y Hume, en un grado mucho mayor de lo que hasta entonces se había hecho y desde

---

<sup>6</sup> **Commentaries**, Introducción, Sección II, p. 71. **Vid**, asimismo, pp. 69- 72 y Libro I, cap. II, pp. 166-167.

<sup>7</sup> **Ibidem**, Libro I, cap. II, p. 160.

<sup>8</sup> **Cfr. Ibidem**, Libro I, cap. II, p. 167.

<sup>9</sup> **Ibidem**, L. I. cap. VII, p. 277.

<sup>10</sup> **Cfr.** F. T. H. Fletcher, **Montesquieu and English Politics( 1750-1800)**, 1939, reeditado por Edwards Arnold and Co. Londres, sin fecha, pp. 107- 151.

<sup>11</sup> Antonio Truyol y Serra, **Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado**, edit. Revista de Occidente, Madrid, 1975, vol. II, p. 248.

luego mucho más de lo que Montesquieu había querido hacer en el "Espíritu de las leyes"<sup>12</sup>.

4. A juicio de Blackstone, en efecto, no bastaba con afirmar que la Constitución inglesa se caracterizaba por la soberanía del Parlamento y por consagrar una forma "mixta" de gobierno que se organizaba en torno al principio de división de poderes. Era preciso añadir que se trataba también de una Constitución "equilibrada", pues los poderes del Estado estaban ligados entre sí por un conjunto de "controles" y "equilibrios", en los que Montesquieu no había insistido mucho, pero sí Locke- con quien la deuda de Blackstone es muy grande en este punto- y Hume. A este respecto, el profesor de Oxford señalaba que era "fundamental para preservar el equilibrio de la Constitución" que el poder ejecutivo ejerciese parte del poder legislativo, aunque no su totalidad, por eso la Constitución inglesa había dado al rey la facultad de vetar las leyes aprobadas por los Lores y los Comunes<sup>13</sup>. Por otro lado, el Parlamento podía controlar mediante el **impeachment** la acción del poder ejecutivo<sup>14</sup>, aunque era preciso partir a este respecto de la irresponsabilidad jurídica del Rey, sin la cual se destruiría el equilibrio constitucional<sup>15</sup>. En fin, el poder judicial lo ejercían unos jueces independientes, pero el principal Tribunal de Justicia era la propia Cámara de los Lores. Un hecho en el que Montesquieu no había reparado en su análisis de la Constitución inglesa y que había llevado a Locke a ignorar el poder judicial en su clasificación de los poderes del Estado, como se ha dicho ya. Precisamente debido a esta unión entre los Lores y la judicatura, Blackstone insistía, como se ha visto, en la absoluta necesidad de separar el poder judicial del ejecutivo, pero no del legislativo<sup>16</sup>.
5. Blackstone, en definitiva, siguió interpretando la monarquía británica desde los esquemas monárquico-constitucionales, a pesar del innegable desarrollo que ya entonces había adquirido el sistema parlamentario de gobierno. A este respecto, conviene tener en cuenta que en los "Comentarios"- muy particularmente en los capítulos VII y VIII del Libro Primero- se encontraba el mejor resumen del estatuto jurídico del monarca inglés desde los tiempos de Bracton. En estos capítulos Blackstone examinaba, en efecto, la posición del Monarca, a la sazón Jorge III, de acuerdo con el derecho aprobado por el Parlamento y con el **Common Law**. Un derecho este último interpretado y actualizado por los jueces, que el Parlamento no había derogado, y mediante el cual se habían ido delimitando buena parte de las competencias del Monarca,

---

<sup>12</sup> Cfr. M. J. Vile, **Constitutionalism and the separation of powers**, Oxford University Press(OUP, en adelante), 1968, pp. 102-103.

<sup>13</sup> **Commentaries**, op. cit. Libro I, cap. II, pp. 166 a 168.

<sup>14</sup> **Ibidem**, Libro I, cap. VII. p. 252

<sup>15</sup> **Ibidem**, p. 252.

<sup>16</sup> Cfr. M. J. C. Vile, **Constitutionalism and the separation of powers**, op. cit. pp. 103-4. "Blackstone- concluye Vile- fue un discípulo e incluso un plagio de Montesquieu, pero fue algo más que eso: realizó una interpretación esencialmente inglesa de Montesquieu y dio una dirección nueva al pensamiento inglés, que iba a jugar un papel de primer orden en el desarrollo constitucional americano", **ibidem**, p. 105.

precisamente aquellas conocidas con el nombre de "prerrogativa", sobre las que el propio Blackstone se extiende, haciendo gala de una gran maestría para mezclar el rigor jurídico con el histórico<sup>17</sup>.

6. Blackstone mostraba cómo en virtud de los poderes de prerrogativa el Monarca disfrutaba de un conjunto de poderes residuales o remanentes- que más tarde se llamarían de reserva- que el Parlamento había consentido en mantener. Estos poderes no eran sólo, desde un punto de vista funcional, de carácter ejecutivo- aun siendo éstos los más importantes-, sino también de carácter legislativo, pues era anexa a la prerrogativa regia la sanción y, por tanto, el veto o la facultad de rechazar aquellas propuestas del Parlamento<sup>18</sup>.
7. Para Blackstone, en realidad, el Rey de Inglaterra seguía siendo "no sólo el jefe, sino el único Magistrado de la Nación", al que todos los demás órganos del Estado debían subordinarse. "En cierto modo- añade- como ocurrió bajo la gran revolución del Estado romano, todos los poderes de la antigua **Commonwealth** se han concentrado en el nuevo Emperador..."<sup>19</sup>. En relación al Parlamento, el monarca era "**caput, principium, et finis**", pues, aparte de participar en la elaboración de las leyes mediante su sanción, a él correspondía convocar y disolver las dos Cámaras<sup>20</sup>.
8. Se trataba de una concepción del poder regio que, pese a chocar con la realidad constitucional, era común a todos los juristas de entonces, que tenían la costumbre de utilizar viejos términos para designar las nuevas instituciones<sup>21</sup>.
9. ¿A que se debía este divorcio entre la concepción blackstoniana del poder regio y la realidad constitucional?. Pues al olvido de las convenciones constitucionales. El profesor inglés, en efecto, al abordar la posición del rey se centraba sólo en su posición jurídica, delimitada tanto por el derecho parlamentario como por el **Common Law**, pero no tenía en cuenta, en cambio, la posición política del rey, regulada por las convenciones constitucionales que se habían ido afianzando desde la revolución de 1688.
10. Este punto de partida explica que Blackstone aludiese a la participación del Monarca en la elaboración de las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento, sin añadir que no se había interpuesto el veto regio desde que la Reina Ana lo hiciese en 1707 y que, por tanto, la participación del Monarca en la función legislativa se había convertido en una mera formalidad, como había dicho Hume en su ensayo sobre la

---

<sup>17</sup> Cfr. Libro I. cap. VII, pp. 247-8 y 259-260.

<sup>18</sup> Sobre el **Royal Assent**, Cfr. **Ibidem**, Libro. I, cap. II, pp. 196-197.

<sup>19</sup> **Ibidem**, Libro I, cap. VII, p. 258.

<sup>20</sup> **Ibidem**, Libro I, cap. II, p. 166.

<sup>21</sup> Cfr. A. V. Dicey, **Introduction to the study of the Law of the Constitution**, (1885), 10ª edición, Macmillan, Londres, 1959, con una Introducción de E. C. S. Wade, pp. 7-8. Sobre este asunto, **vid.** asimismo, Sir Ernest Barker, **Blackstone on the British Constitution**, en **Essays On Government**, OUP, 2ª edición, 1965 pp. 144 a 146.

independencia del Parlamento. Pero, sobre todo, este punto de partida explica que a lo largo de los cuatro tomos de su obra no se refiriese para nada al Gabinete ni a los mecanismos mediante los cuales la oposición exigía la responsabilidad política del Gobierno ante las dos Cámaras del Parlamento, como la moción de censura, el voto de confianza, el debate de los presupuestos, las preguntas y las interpelaciones. Unos mecanismos muy distintos del **impeachment** o procedimiento para exigir la responsabilidad penal, al que sí hace referencia Blackstone<sup>22</sup>, como se ha dicho ya. Es muy significativo que en el capítulo IX del libro Primero de los "Comentarios", titulado **Of subordinate Magistrates**, Blackstone no examinase los poderes y deberes de **his Majesty's great officcers of state**, como el Ministro de Hacienda ( **Lord Treasure**), al no ser " objeto de nuestras leyes"<sup>23</sup>, mientras que en ese mismo capítulo se ocupase de otros cargos de la administración pública, sin duda muchísimo menos relevantes desde un punto de vista constitucional, como los **Sheriffs**, los **Coroners**, los **Justices of peace**, los **Constables** o los **Surveyors**<sup>24</sup>.

11. Desde luego, este punto de partida explica también el silencio de Blackstone sobre los dos partidos políticos, el **whig** y el **tory**- cuya importancia en la estructura constitucional del Estado era ya manifiesta- y, por consiguiente, el silencio sobre la dialéctica Gobierno/ oposición<sup>25</sup>.
12. En realidad, el análisis que lleva a cabo Blackstone del sistema constitucional británico- describiendo su "constitución formal", pero sin importarle un ardite la "material"- suponía un retroceso respecto al que había hecho Hume, un autor que, como se ha visto, al menos había señalado la importancia de la "influencia" regia y de los partidos políticos.

## 2. La involución autoritaria de Jorge III

13. Pudiera alegarse, en descargo de Blackstone, que cuando fue dando a conocer sus "Comentarios" la autonomía del Gabinete respecto del Monarca había mermado considerablemente, así como su dependencia del Parlamento. No cabe duda, a este respecto, que desde su acceso al Trono, en 1760, Jorge III se propuso reforzar sus prerrogativas en detrimento del poder del Gabinete, siguiendo el modelo paternalista y autoritario de Monarquía que Bolingbroke había defendido en **Idea of a**

---

<sup>22</sup> Cfr. Libro I, cap. VII, p. 252.

<sup>23</sup> **Ibidem**, Libro I, cap. IX, p. 344

<sup>24</sup> Cfr. **Ibidem**, Libro I, Cap. IX, pp. 345 y ss.

<sup>25</sup> Esta tendencia de los juristas a hacer caso omiso de la "constitución material" continuaría a lo largo del siglo XIX. Giuseppe de Vergontini recuerda a este respecto que "Bagehot fue el primero que reconoció la función de cíclica alternancia de la oposición, mientras que los juristas fueron más cautos no ocupándose del tema, al estar regulado por simples **conventions**. Así, May ignora el problema en su Tratado, mientras que Dicey lo reconoce ímplicitamente y lo mismo puede decirse de Anson". **La forma de gobierno de oposición garantizada**, Revista de Estudios Políticos, nº 49, Mayo-Junio de 1979, pp. 21-22.

**Patriot King**<sup>26</sup>. Las pretensiones de Jorge III fueron en gran parte satisfechas bajo la presidencia de Pitt el viejo- el **Earl** de Chatham- y sobre todo bajo la de Lord North (1770-1782), durante la cual el Monarca logró recuperar los poderes de la Corona tal como se habían delimitado tras la Revolución de 1688, convirtiendo al Primer Ministro en un mero instrumento de la voluntad regia y reduciendo el Gabinete a un grupo de "servidores del rey". El propio Monarca ejerció un control personal de los nombramientos para cargos públicos, sobornando a la Cámara de los Comunes, en lugar de dejar control y corrupción como patrimonio de los **whigs**.

14. En buena medida ello fue así por la ausencia de un fuerte partido **tory**, pues hasta el liderazgo de Pitt el Joven un sector nada desdeñable de este partido no se había reconciliado plenamente con los principios de 1688 y perseveraba en su jacobitismo inicial. "Los "amigos del Rey" en los Comunes eran, por otra parte, sus mercenarios, y en el caso mejor sus devotos personales, no propiamente partidarios **tories**. El resultado, como recuerda Macaulay Trevelian, no fue en ningún modo acorde con las profecías de Bolingbroke sobre la edad dorada que había de seguir al advenimiento de un "rey patriota", independiente de todas las facciones políticas"<sup>27</sup>.
15. Ahora bien, ni siquiera durante el mandato de Lord North, Jorge III consiguió recuperar todas las prerrogativas que la revolución de 1688 había dejado en manos del rey ni arrinconar los mecanismos mediante los cuales la oposición exigía la responsabilidad parlamentaria del Gobierno. En lo que concierne al primer punto, es preciso no perder de vista que Jorge III, siguiendo el precedente sentando por sus dos antecesores, no asistió a las reuniones del Gabinete, limitándose a presidir las reuniones del Consejo Privado, que se convirtieron desde entonces en un puro trámite para formalizar las decisiones que el Gabinete había adoptado previamente, pese a lo cual Blackstone no dudaba en examinar este órgano en sus "Comentarios", cosa que no hizo con el Gabinete, como queda dicho.
16. En lo que concierne al segundo punto, desde el acceso al Trono de Jorge III hasta la dimisión de Lord North- por supuesto mucho más después, como se dirá oportunamente- siguieron poniéndose en práctica los mecanismos para exigir la responsabilidad política del Gobierno, compatibles con el **impeachment**, que se puso en funcionamiento por última vez en 1805 contra Lord Melville<sup>28</sup>. Los **whigs**, excluidos del Gobierno y agrupados en torno a Rockingham, ejercieron una constante labor de oposición, presentando mociones de censura contra

---

<sup>26</sup> Cfr. R. Pares, **George III and the Politicians**, OUP, 1953; J. Steven Watson, **The Reign of George III, 1760-1815**, OUP, 1960.

<sup>27</sup> G. Macaulay Trevelyan, **Historia Política de Inglaterra**, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª edición, 1984, p. 388.

<sup>28</sup> Cfr. A. Todd, **Parliamentary Government of England**, (edición revisada y resumida por G. Walpole), Londres, 1982, t. I. pp. 54 y ss; y A. Esmein, **Elements de Droit Constitutionnel Francais et Comparé**, T. 1º, París, 1921, pp. 146 y ss.

determinados ministros y votando contra el Discurso de la Corona. Tal oposición no prosperó por falta de suficiente apoyo parlamentario, pero no cabe duda de que contribuyó a afianzar el control del Gabinete por el Parlamento<sup>29</sup> y muy en particular la responsabilidad colectiva de aquél ante los Comunes, que hasta entonces se había puesto en práctica de forma puramente individual. Una responsabilidad que el propio Lord North defendió con toda claridad en 1778, al afirmar que los crímenes, faltas o errores cometidos por un miembro del Gobierno " debían atribuirse al colegio gubernamental en su conjunto y no a uno de sus miembros por separado"<sup>30</sup>.

17. Como consecuencia del debate parlamentario que tuvo lugar al año siguiente sobre una moción de censura interpuesta contra el Primer Lord del Almirantazgo, Lord North volvió a manifestar que una moción de esta índole no debía dirigirse contra un Ministro aisladamente, sino contra todo el Gabinete: " la presente moción equivale a un voto de censura contra el Primer Lord del Almirantazgo... pero un voto de esta naturaleza no puede ser solamente una censura contra el Primer Lord del Almirantazgo, sino contra todos los servidores de confianza de su Majestad"<sup>31</sup>.

18. Pero aparte de la moción de censura y de la Contestación al Discurso de la Corona (**the address in reply to the King's or Queen's Speech**), durante este periodo se fueron afianzando otros mecanismos para exigir la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, como las "preguntas" (**questions**) o el debate anual de los presupuestos (**the general Budget resolution**)<sup>32</sup>.

19. El análisis que hace Blackstone en sus "Comentarios"- tanto en la primera edición como en las ocho siguientes que aparecieron antes de su muerte, acaecida en 1780- no podía, pues, justificarse ni por la perspectiva jurídica que adopta ni por la indudable inflexión autoritaria de Jorge III durante los primeros años de su reinado. Pero, pese a su divorcio con la realidad constitucional de la época, los "Comentarios" tuvieron de inmediato un éxito enorme en la Gran Bretaña, como lo prueban las ocho ediciones que vieron la luz en vida de su autor<sup>33</sup>. Los

---

<sup>29</sup> Cfr. K. Loewenstein, **British Cabinet Government**, OUP, 1967, pp. 92 y ss. F. O'Gorman, **The emergence of the british two-party system. 1760-1832**, Edward Arnold, Londres, 1982, pp. 13-14. Sobre los partidos políticos ingleses en la segunda mitad del XVIII, vid. W. Hill, **British Parliamentary Parties: 1742- 1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act**, Londres, 1985.

<sup>30</sup> Apud. W. C. Constin y J. Steven Watson, **The Law and working of the Constitution. Documents.1660-1914**, Adam and Charles Black, 1961, vol. I, p. 239.

<sup>31</sup> Apud, *ibidem*, Libro I, cap. V, pp. 238-9.

<sup>32</sup> Si al principio del reinado de Jorge III la presencia de los Ministros en el Parlamento no fue muy querida por algunos miembros de las Cámaras y, de hecho, hubo alguna iniciativa para excluirlos de su seno, este recelo se fue disipando. Los Comunes deseaban tener a los Ministros en su Cámara para apoyarlos o atacarlos, considerándolos no sólo como representantes o agentes del Rey, sino principalmente como portavoces del partido adversario, de tal modo que la derrota del Ministerio suponía la derrota del partido que lo apoyaba.

<sup>33</sup> Además de estas ocho ediciones, David Lieberman recuerda que entre 1783 y 1849 los "Comentarios" fueron editados otras quince veces. A mediados del siglo XIX, la obra fue

"Comentarios" fueron durante mucho tiempo la base de la educación jurídica en las Universidades de Inglaterra y los EEUU, considerándose "el más importante tratado jurídico escrito en inglés en cualquier época"<sup>34</sup>. Pero la obra de Blackstone tuvo un gran éxito no sólo entre los juristas, sino incluso entre el público culto de la época. En realidad, su interpretación de la Constitución inglesa fue la dominante en el último tercio del siglo XVIII, tanto en la Gran Bretaña como en Francia y sobre todo a la América anglosajona, en donde su influencia sobre los "padres fundadores" de los Estados Unidos fue muy notable<sup>35</sup>.

## II. "CABINET SYSTEM" Y PARTIDOS POLITICOS EN BURKE

20. En 1770, Edmund Burke (1729-1797), el más brillante parlamentario y polemista británico del siglo XVIII, en cuya persona se aunaban la condición de teórico de la Constitución y la de político en activo<sup>36</sup>, dio a la luz un vibrante opúsculo, **Thoughts on the Cause of the Present Discontents**, en el que defendía una interpretación del sistema británico de gobierno muy distinta de la que poco antes había sustentado Blackstone en sus "Comentarios"<sup>37</sup>.

21. Burke pergeñó esta obra poco después de que Jorge III nombrase su séptimo Gabinete en tan sólo diez años de reinado, presidido por Lord Norh. Su escrito era una diatriba contra el gobierno personal del Monarca y contra sus intentos de destruir el bipartidismo<sup>38</sup>. Las tesis de Burke expresaban, ciertamente, las ideas del sector del partido Whig aglutinado en torno a Rockingham, de quien había sido secretario particular entre 1765 y 1766, cuando éste había estado al frente del Gabinete, pero además, y sobre todo, representaban una exégesis de la Monarquía inglesa tal como ésta se había ido configurando durante los reinados de los primeros Jorges. En realidad, en muchos de los postulados que Burke sostenía en esta obra se encuentran las piedras miliares de lo que andando el tiempo se conocería como doctrina del cabinet system, sin duda mucho más acorde con las profundas

---

profundamente revisada por H. J. Stephen y a partir de esta revisión siguió siendo publicada a lo largo del siglo XX. Cfr. David Lieberman, **The Province of Legislation determined. Legal theory in eighteenth-century Britain**, Cambridge University Press (CUP, en adelante), 1989, pp. 31-2. Vid, también, Sir William Holdsworth, **Some Makers of English Law**, CUP, 1938, pp. 238 y ss y p. 266.

<sup>34</sup> Stanley W. Katz, **Introduction** al Libro Primero de los **Commentaries on the Law of England**, de William Blackstone, **A Facsimile of the first edition of 1765-1769**, The University of Chicago Press, 1979, Vol. 1, p. III.

<sup>35</sup> Sobre el influjo de esta obra, vid. Sir Ernest Barker, **Blackstone on the British Constitution, op. cit.**, pp. 125 a 128, 139-140 y 152.

<sup>36</sup> Una exhaustiva y fidedigna biografía de Burke en Carl B. Cone, **Burke and the Nature of Politics**. Vol. I. **The Age of The American Revolution**, vol. II, **The Age of the French Revolution**, University of Kentucky Press, 1957 y 1964.

<sup>37</sup> Los **Thoughts on the Cause of the Present Discontents** (1770), pueden verse en **The Writings and Speeches of Edmund Burke**, editados por Paul Langford, OUP, 1981, vol. II, pp. 241-323.

<sup>38</sup> Sobre el contexto político de esta obra, vid. J. Brewer, **Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III**, CUP, 1976, pp. 39-138.



transformaciones que se habían ido produciendo desde la entronización de la dinastía de los Hannover. Además, en esta obra se halla también una lúcida defensa del papel de los partidos políticos en el Estado constitucional.

## 1. Los "amigos del Rey"

22. A juicio de Burke, la Corona, usando torticeramente de su prerrogativa -o más exactamente, de su influencia- había extendido peligrosamente sus poderes con el propósito de que los políticos se sometiesen a sus designios personales y de convertir al Parlamento en un instrumento cortesano, mediante la corrupción. Para ello -denunciaba Burke-, Jorge III había creado un partido propio, el de "los amigos del Rey". En realidad, más que un partido se trataba de una "facción", mediante la cual trataba de controlar al Ministerio y al Parlamento, dando lugar, en rigor, a un sistema de "doble gabinete", el de iure, responsable frente al Parlamento, pero sin poder efectivo, y el de facto, que ejercía el poder con la confianza del Rey, pero que era políticamente irresponsable ante la representación nacional. Un sistema completamente contrario, no a la "letra", pero sí al "espíritu" de la Constitución inglesa, tal como ésta se había ido desenvolviendo desde la revolución de 1688.

23. Para acabar con esta situación Burke proponía recuperar el sistema parlamentario de gobierno. A su entender, en la Gran Bretaña debía existir una estrecha conexión entre los poderes legislativo y ejecutivo. El Gabinete era, precisamente, el vínculo que unía a ambos. Ahora bien, la elección del Gabinete no debía depender de la prerrogativa regia, sino de la Cámara de los Comunes, al ser el órgano representativo de toda la Nación: "todo gobierno -aseveraba el fogoso político **whig**- debe tener la administración que corresponde a su legislativo. En otro caso tiene que producirse un desorden espantoso. El pueblo de una comunidad política libre que ha tenido cuidado de que sus leyes sean el resultado del consenso general, no puede ser tan insensato que tolere que su sistema ejecutivo se componga de personas en las que no confía y a las que ninguna prueba de amor y confianza pública han recomendado para esos poderes..."<sup>39</sup>. Añadía Burke que en un país libre tenía que existir "una razón mejor para apoyar a los Ministros de la Corona que aquella tan breve de que "el Rey ha considerado conveniente nombrarlos". Tal razón no era otra que la confianza de los Comunes, única manera de que aquéllos conectasen "con los sentimientos y opiniones del pueblo"<sup>40</sup>.

24. En otras palabras, Burke proponía transformar al Ministerio en un órgano dependiente del Parlamento- en particular, de los Comunes-y no de la Corona, y al Parlamento en un órgano que expresase fielmente la voluntad popular, esto es, la del "pueblo" instruido y culto, no la del

---

<sup>39</sup> **Thoughts on the Cause of the Present Discontents** (1770), en **The Writings and Speeches of Edmund Burke**, op. cit. p. 278.

<sup>40</sup> **Ibidem**, p. 280.

ignaro<sup>41</sup>, pues Burke era un defensor del sistema parlamentario de gobierno y de los partidos políticos, pero no de un sistema democrático, ni desde luego de una democracia de partidos, en la que los representantes de éstos en el Parlamento se someten a un nuevo mandato imperativo. Una situación propia del siglo XX e incompatible con las tesis de Burke, sobre todo con las que expuso en su célebre Bristol Address, publicado en 1774, en donde defendía el carácter puramente representativo del mandato parlamentario con unos argumentos expuestos con gran brillantez, pero no enteramente originales, pues ya estaban implícitas en las obras de Smith y Hooker y de forma explícita en los "Comentarios" del propio Blackstone<sup>42</sup>.

25. Al defender la responsabilidad política, y no meramente penal, del Gobierno, Burke consideraba necesario, asimismo, que el Parlamento controlase no sólo los actos jurídicos de aquél, sino también sus actos políticos o discrecionales, o, dicho de otro modo, no sólo la función ejecutiva del Gobierno, sino la que más tarde se llamaría función de dirección política del Estado o de **indirizzo politico**<sup>43</sup>: "Las leyes- aducía- no llegan muy lejos. Constituid el Gobierno que os plazca; la parte infinitamente mayor de él tiene que depender necesariamente del ejercicio de los poderes que se dejan confiados a la prudencia y rectitud de los Ministros de Estado. Incluso toda la utilidad y eficacia de las leyes depende de ellos"<sup>44</sup>.

## 2. Las "honorables conexiones"

26. Ahora bien, para acabar con el gobierno autoritario de Jorge III Burke proponía recuperar no sólo el sistema parlamentario de gobierno sino también el papel de los partidos políticos en la estructura constitucional del Estado. A este respecto, ampliando algunas de las tesis que había defendido un año antes en **Observations on a Late State of the Nation**<sup>45</sup>, concebía al partido político como "un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo"<sup>46</sup>. La ambición de poder era consustancial

---

<sup>41</sup> Sobre la idea de pueblo en Burke, vid. Alfred Coban, **Edmund Burke ante the revolt against the eighteenth century**, George Allen, and Unwin, Londres, 2ª edic. 1960, p. 66. Sobre su actitud respecto de la democracia, vid. el apartado titulado "**Burke and the eighteenth century constitution**", pp. 59-71.

<sup>42</sup> Sobre el concepto de representación en Smith y Hooker me extiendo en **La soberanía en la doctrina británica... op. cit.** pp. 92-97. Sobre el concepto de representación en Burke, vid. Hanna Fenichel Pitkin, **El concepto de representación**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 201 y 204.

<sup>43</sup> Sobre el concepto de **indirizzo politico**, vid. Enzo Chelli, **Atto Político e Funzione D'Indirizzo Politico**, Giuffré, Milán, 1961.

<sup>44</sup> **Thoughts on the Cause of the Present Discontents**, op. cit. p. 277.

<sup>45</sup> Este opúsculo puede verse en **The Writings and Speeches of Edmund Burke**, op. cit. Vol. II, pp. 102-219. Burke ya defendía aquí la necesidad de los partidos en un Estado libre, así como la imprescindible homogeneidad política del Gabinete y la unidad de sus criterios en la política nacional e internacional.

<sup>46</sup> **Thoughts on the Cause of the Present Discontents... op. cit.** p. 317. Como escribe Leslie Stephen, en rigor, el partido era para Burke "la antítesis de una pandilla( clique)", su

al partido, pero se trataba de una ambición, "generosa", fácilmente distinguible "de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos", que era para Burke el objetivo de las facciones y, en particular, de la que conformaban los "amigos del rey"<sup>47</sup>. Como observa Sartori, "ya no se trata de que un partido termine siempre en una facción, sino de que en tal caso un partido no es un partido. Cuando Burke quiere hablar de facción dice facción; cuando quiere hablar de partido dice partido"<sup>48</sup>. Mientras la facción constituida por los "amigos del Rey", propalaban la especie de que "todas las conexiones políticas son por su propia naturaleza facciosas", Burke defendía en este opúsculo que las "conexiones" entre los hombres dedicados a la política no sólo resultaban inevitables, sino "honorables"<sup>49</sup>. Los hombres libres a menudo piensan de forma diversa, por lo que era preciso no cultivar "el odio por las conexiones políticas", sino, al contrario, darse cuenta de que tales conexiones eran "esencialmente necesarias para la completa realización de nuestro deber público", incluso si llevaban consigo honores, recompensas e influencia. De ahí que "los mejores patriotas en los más grandes Estados han recomendado y promovido siempre tales conexiones"<sup>50</sup>. El sistema de partidos era precisamente para Burke el mecanismo que conectaba al ejecutivo con el legislativo, la pieza esencial que aseguraba un necesario ligamen entre ambos, superando la geométrica distinción y contraposición que de uno y otro habían hecho Bolingbroke y Montesquieu<sup>51</sup>.

27. Es preciso coincidir con Sartori cuando sostiene que, en realidad, Burke "concibió el "partido" antes de que éste llegara a existir, y de hecho brindó la idea que ayudó a los partidos, con el paso del tiempo, a pasar más allá de las facciones. Pero hubieron de pasar muchos decenios antes de que se comprendiera plenamente lo que él había percibido"<sup>52</sup>. Aunque este autor exagera aquí un tanto la importancia de Burke en el desarrollo de la idea moderna de partido al ignorar otros precedentes,

---

existencia probaba que "la sangre sana estaba circulando por las venas del cuerpo político", **History of English Thought. in the eighteenth century England**, Macmillan, Londres, 1990, vol. 2., p. 235.

<sup>47</sup> **Thoughts on the Cause of the Present Discontents...** op. cit. p. 318.

<sup>48</sup> Giovanni Sartori, **Partidos y Sistemas de Partidos**, 1, Alianza Universidad, 1980., p.

29.

<sup>49</sup> **Thoughts on the Cause of the Present Discontents...** op. cit. p. 319.

<sup>50</sup> **Ibidem.**

<sup>51</sup> Cfr. Luigi Compagna, **L'idea dei Partiti da Hobbes a Burke**, Bibliopolis, Nápoles, 1986, pp. 128-129.

<sup>52</sup> G. Sartori, **Partidos y sistemas de partidos**, op. cit. p. 31. Añade Sartori que "en el mejor de los casos, los partidos( británicos) del siglo XVIII eran "protopartidos". Si vamos más atrás, nos encontramos con los antepasados de los antepasados". **ibidem**. p. 31. Sólo "Burke-concluye Sartori- es el punto crítico en la esfera de la historia intelectual. Pero el rumbo de los acontecimientos es otra cosa. Tuvo que pasar casi medio siglo desde su **Discurso** para que los partidos, tal como él los había definido, eliminaran por completo a las facciones y llegaran a existir en el mundo de habla inglesa". **Ibidem**, pp. 34-35. Si esto es cierto, en 1770 se conciben los partidos y en torno a 1820 se articulan. "Burke jamás vio, en toda su vida, el partido que había definido", **ibidem**, p. 45.

mucho menos influyentes que Burke, desde luego, que J. A. W. Gunn exhumaría en un libro ejemplar<sup>53</sup>, como el del mencionado Spielman.

28. Lo que está fuera de toda duda es que Burke defendía en el opúsculo que se acaba de glosar, sin duda fundamental, un reforzamiento del sistema parlamentario de gobierno y de los partidos políticos (aunque no la democracia, desde luego), como única alternativa al Gobierno de Jorge III, que él no dudaba en calificar de "personal", "arbitrario" e incluso "tiránico", a un paso del absolutismo y, por tanto, en contra de los principios medulares de la "gloriosa" revolución de 1688<sup>54</sup>.
29. Luigi Compagna, comparando el pensamiento constitucional de Bolingbroke y Burke, ha escrito que en el primero el acento se había puesto exclusivamente en el momento de la integración, excluyendo el momento del conflicto, que se valoraba como un hecho excepcional. De ahí la visión estática, mecanicista y racionalista del proceso constitucional, la perspectiva rígida y formal de la división de poderes y la idea del bien común como resultado de la natural confluencia en el vértice de los intereses económicos y políticos. En el segundo, en cambio, emerge el momento del conflicto político, consustancial dentro de ciertos límites a todo organismo social e instrumento él mismo de un proceso de integración constitucional, que no se concibe de manera abstracta y sumaria, sino de acuerdo con su efectiva articulación histórica. De ahí la centralidad de las conexiones que son el terreno-social, pero también político e incluso jurídico- en donde se desenvuelve una dinámica constitucional que debe realizar un doble control: del pueblo sobre el Parlamento y del Parlamento sobre el Gobierno<sup>55</sup>.
30. Por su parte, Nicola Matteucci, quizá incurriendo en la misma sobrevaloración que Sartori, y por las mismas causas, tras señalar que el ensayo de Burke representa "el gran cambio del pensamiento constitucional inglés"<sup>56</sup>, añade que este ensayo se apoyaba en dos pilares capitales: "en el descubrimiento, con David Hume, de la función del partido político, que permite tener un nexo con los sentimientos y opiniones del pueblo, así como en la revalorización dentro de la función ejecutiva del momento exquisitamente "político" del gobierno"<sup>57</sup>. En relación a esto último, Matteucci- pensando seguramente tanto en Bolingbroke como en Montesquieu, en Kant como en Paine, en Sieyes como en Rousseau- pone de relieve que Burke consiguió liberarse de los prejuicios contra el Gobierno tan típicos de la teoría constitucional del setecientos, tanto liberal como sobre todo democrática, para la que el Gobierno representa el mal, aunque un mal necesario, del que era

---

<sup>53</sup> J. A. Gunn, **Factions No more. Attitudes to Party Government and Opposition in Eighteenth Century England**, Londres, Frank Cass, 1971, *passim*.

<sup>54</sup> Sobre las ideas constitucionales que Burke sostiene en **Thoughts on the cause of the present Discontents**, *vid.* el cap. II del libro de Michel Ganzin, **La Pensée Politique de Edmund Burke**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1972.

<sup>55</sup> Cfr. Luigi Compagna, **L'Idée dei Partiti...** *op. cit.* pp. 125-126.

<sup>56</sup> Nicola Matteucci, **Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno**, UTET, Torino, 1998, p. 121.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 121.

preciso defenderse para salvar la libertad del individuo y la soberanía del pueblo. "Para la mitología del setecientos el objeto del Gobierno se reduce, así, a una mecánica y subalterna "ejecución" de la voluntad nacional. A esta concepción "intelectualizante"... Burke contrapone una concepción "política", según la cual el Gobierno es un centro de acción, una fuerza propulsiva, que mantiene "viva, activa y efectiva" la Constitución. La libertad está salvada no cuando el Gobierno es un simple comisionado más o menos autónomo de la voluntad general, sino cuando es fuerte y potente, porque tiene el consentimiento del Parlamento y el Parlamento el consentimiento del pueblo. Al principio del equilibrio de poderes destinados a neutralizarse uno con los otros, típico de los liberales, o al principio de un gobierno siempre sometido a la Asamblea, típico de los demócratas; en suma, a un ejecutivo débil, Burke contrapone un sistema unidireccional de controles, cuyo esquema es éste: pueblo-Parlamento- Gobierno, pero en donde el último elemento es la verdadera fuerza propulsiva de la vida social. En definitiva-concluye Matteucci-, Burke delimita ya las características del moderno parlamentarismo británico entendido como supremacía o primado político del ejecutivo y muestra como el Cabinet Government era el corazón del sistema constitucional británico"<sup>58</sup>.

### III. EL REPUBLICANISMO DE PAINE

31. En Enero de 1776, Thomas Paine (1737-1809) publicaba una obra muy crítica con la Constitución británica y, en particular, con la Monarquía, que llevaba por título *Common Sense*<sup>59</sup>. En esta obra, que gozó de una enorme popularidad, Paine adelantaba las claves de su pensamiento y de sus ideales políticos, que se pueden resumir en la defensa de una República basada en la soberanía popular, en la división de poderes y en el reconocimiento de los derechos "naturales" del hombre. Una República que sería la forma de Estado que se vertebraría en la América anglosajona, en donde el influjo de Paine, "el más conspicuo representante inglés de las doctrinas de los revolucionarios franceses"<sup>60</sup>, resultó decisivo.

32. La reflexión sobre el sistema de gobierno ocupaba un lugar central en esta obra. Para Paine, el contrapunto de la República democrática que aspiraban a construir los colonos americanos, no era tanto la monarquía absoluta cuanto la monarquía que había puesto en planta la Constitución inglesa. Al fin y al cabo, razonaba Paine, "los gobiernos absolutos( a

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>59</sup> Esta obra puede verse en **Thomas Paine, Political Writings**, CUP, 1989, edición e Introducción a cargo de Bruce Kuklic, pp. 1-38. Una reciente traducción española en **El Sentido Común y otros escritos**, Estudio Preliminar, selección y traducción de Ramón Soriano y Enrique Bocardo, Tecnos, Madrid, 1990.

<sup>60</sup> Leslie Stephen, **History of English Thought**, op. cit. vol. II, p. 260. Una visión más reciente y sistemática sobre el pensamiento de Paine en A. J. Ayer, **Thomas Paine**, Londres, 1988; *vid.*, asimismo, Gregory Claeys, **Thomas Paine. Social and Political Thought**, Unwin Hyman, Boston, 1989; en particular, pp. 63 y ss; y, en fin, el breve estudio de Mark Philip, **Paine**, OUP, 1989, *passim*.

pesar de ser una desgracia para la naturaleza humana) tienen esta ventaja: que son simples; si el pueblo sufre, sabe la causa de donde surge sus sufrimientos, conoce asimismo el remedio y no anda preocupado con la variedad de causas y cuidados. Sin embargo, la Constitución de Inglaterra es tan desorbitadamente compleja que la nación puede sufrir durante años sin ser capaz de descubrir en qué sitio reside la falta; unos dirán que en tal lugar y otros que en aquel otro, y cada médico de la política aconsejará una medicina diferente"<sup>61</sup>. Añadía Paine que si se examinaban las partes que componían la Constitución inglesa se descubriría que en ella se recogían "las bases remanentes de dos antiguas tiranías, mezcladas con algunos nuevos elementos republicanos:... los restos de la tiranía monárquica en la persona del rey..., los restos de la tiranía aristocrática en las personas de los Pares..., los nuevos republicanos en las personas de los Comunes, de cuya virtud depende la libertad de Inglaterra"<sup>62</sup>.

33. Ahora bien, eso no quería decir que Paine estuviese de acuerdo en definir a la Monarquía inglesa de acuerdo con la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada. Antes al contrario, Paine, quizá pensando en Blackstone, por entonces el principal valedor de esa doctrina, agregaba que definir a la Constitución de Inglaterra como "una unión de tres poderes, que recíprocamente se contrarrestan" era "ridículo", una "flagrante contradicción"<sup>63</sup>. Para Paine, en efecto, las tres partes que componían la Constitución inglesa no se relacionaban entre sí de forma paritaria. Eso era imposible. Había una parte preponderante. Y era la Monarquía. En realidad, el elemento clave de esa Constitución era el Rey, no los Lores ni los Comunes. Y lo era sobre todo por el enorme poder que entrañaba su "influencia". "... La Corona es la parte tiránica de la Constitución de Inglaterra, y es evidente por sí mismo que toda su importancia proviene únicamente de ser la que concede empleos y pensiones; por consiguiente, aunque hemos sido lo suficientemente prudentes para cerrar con llave la puerta contra la monarquía absoluta, también hemos sido, al mismo tiempo, lo suficientemente torpes para dejar la llave en posesión de la Corona"<sup>64</sup>.

34. Paine no negaba que los derechos individuales estaban más y mejor asegurados en Inglaterra que en cualquier otro país, pero en lo que atañía a la organización del poder público, "la voluntad del rey es tan ley en (la Gran) Bretaña como en Francia, con la diferencia de que, en lugar de proceder directamente de su boca, se la ofrece al pueblo bajo la más ostentosa apariencia de una ley del Parlamento. Pues el destino de Carlos I ha hecho a los reyes más astutos, pero no más justos"<sup>65</sup>. En este punto, pues, Paine coincidía con Blackstone, aunque por distintos e

---

<sup>61</sup> Thomas Paine, *Political Writings*, op. cit. p. 5.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 5-6.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 6, subrayados de Paine.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 7. Subrayado de Paine. En el Apéndice a esta obra- que la versión inglesa hasta ahora citada no recoge-, su republicanismo, un tanto *naïf*, le lleva a decir en alguna ocasión que "el desnudo e inculto indio que caza en la selva es menos salvaje que el rey de Gran Bretaña", **Apéndice a El Sentido Común**, ed. cit. p. 60.

incluso opuestos motivos, al pasar por alto que en Inglaterra el veto regio a las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento era un mero requisito jurídico, una mera formalidad, como había advertido Hume<sup>66</sup>.

35. En definitiva: la Gran Bretaña podría servir de ejemplo como el país de las libertades públicas, pero no era desde luego un modelo de organización del Estado. Un doble mensaje que tendrían muy en cuenta no sólo los revolucionarios americanos, sino también los franceses, y que suponía contrarrestar la general complacencia con que los publicistas británicos, desde Bolingbroke hasta Blackstone, pasando incluso por el más crítico Hume, contemplaban su Constitución y, en particular, el andamiaje de poderes y funciones que ésta organizaba. "El prejuicio de los ingleses en favor de su propio gobierno de reyes, lores y comunes, proviene tanto o más del orgullo nacional que de la razón", sentenciaba Paine<sup>67</sup>.

36. Aunque en esta obra Paine no mencionaba a los partidos políticos a la hora describir el sistema británico de gobierno, su Apéndice, en cambio, concluía con unas palabras sin duda muy reveladoras de una manera de pensar poco proclive no tanto al pluralismo político cuanto al bipartidismo realmente existente entonces en la Gran Bretaña: " que desaparezcan los nombres de whigs y tories y que los únicos que se oigan entre nosotros sean los de un buen ciudadano, un sincero y generoso amigo y un virtuoso defensor de los derechos de la humanidad y de los Estados libres e independientes de América"<sup>68</sup>. Y es que, como recuerda J. A. W. Gunn, Paine "permaneció hostil al convencional conflicto de partidos", pese a que no dejó de formar asociaciones de inequívoco carácter político. Una contradictoria actitud común al movimiento radical que Paine contribuyó a formar y no muy distinta a la que había mantenido Bolingbroke<sup>69</sup>.

#### IV. BENTHAM, CRITICO DE BLACKSTONE

37. En Abril del mismo año de 1776- fecundo y emblemático año, en cuyos meses de Junio y Julio se aprobaron la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración de Derechos de Virginia, respectivamente- Jeremy Bentham (1748-1832), que a la sazón contaba sólo con veintiocho años de edad, publicaba su primer libro, **A Fragment on Government**. Este libro, en el que adelantaba buena parte de las ideas claves de la filosofía utilitaria que defendería a lo largo de su dilatada vida, era una especie de ajuste de cuentas con William

---

<sup>66</sup> Paine volvía a insistir en este punto más adelante al señalar que " si los poderes del gobierno todavía permanecen en las manos del rey, él tendrá siempre el veto sobre toda la legislación de este continente( el americano)", **ibidem**, p. 24. ¿Hay algún habitante de América tan ignorante para no saber que, de acuerdo con lo que se llama "la presente constitución", este continente no puede hacer más leyes que aquellas que el rey deja hacer?", **ibidem**, p. 24.

<sup>67</sup> **ibidem**, p. 7.

<sup>68</sup> **Apéndice a El Sentido Común**, ed. cit. p. 68. Subrayados de Paine.

<sup>69</sup> **Cfr.** J. A. W. Gunn, **Factions No More...** op. cit. p. 30 y nota 52.

Blackstone, su viejo maestro de Oxford, a cuyas clases de Derecho había asistido en 1763<sup>70</sup> y al que dedicaría también otro libro, **A Comment on the Commentaries**, que permanecería inédito hasta 1928<sup>71</sup>. Su obsesión con la obra de Blackstone- tan influyente y a la vez, a juicio de Bentham, tan plagada de conformismo, tópicos y contradicciones- duró toda su vida. Hasta el punto que muy al final de ella estaba dándole vueltas a una obra, que nunca llegó a concluir, titulada **A Familiar Views of Blackstone: or say Blackstone Familiarized**<sup>72</sup>.

38. Bentham encabezó su **A Fragment on Government** con una frase extraída del "Espíritu de las Leyes", de Montesquieu (concretamente del cap. XV del Libro XXX), que en la pluma del joven pensador inglés se convertía en una ácida referencia a los "Comentarios" de Blackstone: "rien ne recule plus le progrès des connaissances qu'un mauvais ouvrage d'un auteur célèbre: parce qu'avant d'instruire, il faut commencer par d'étromper".

39. El publicista inglés se burlaba en esta obra de la laudatoria y ya anticuada interpretación que Blackstone había hecho de la Monarquía británica como monarquía mixta y equilibrada, basada en la independencia del Rey, de los Lores y de los Comunes. Bentham ponía de manifiesto, como antes había hecho Burke, que el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, lejos de ser tres partes "enteramente independientes", como Blackstone había afirmado, estaban estrechamente conectadas entre sí: "... Quienes consideren la influencia que el Rey y muchos Lores ejercen sobre la elección de los miembros de la Cámara de los Comunes, el poder que el Rey tiene para disolver, con una simple advertencia, dicha Cámara; quienes consideren la influencia que el Rey tiene sobre ambas Cámaras, mediante la concesión de dignidades y cargos y la destitución de los mismos; quienes consideren que el Rey, por otra parte, depende para su diario sustento de ambas Cámaras, pero, sobre todo, de los Comunes (por no mencionar otras muchas circunstancias que podrían apuntarse), podrán juzgar de la verosimilitud de las opiniones de nuestro autor (esto es, de Blackstone) cuando tan rotundamente formula tal aserción"<sup>73</sup>.

40. Por otro lado, Bentham reconoce, aunque no se extienda demasiado sobre este extremo, que un Estado libre o constitucional exigía reconocer, entre otras cosas, el derecho de asociación, así como la libre

---

<sup>70</sup> Téngase presente que el título completo de este libro era el siguiente: **"A Fragment on Government, being An Examination of what is delivered, On the subject of Government in General in the Introduction to Sir William Blackstone's Commentaries with a Preface in which is given a Critique on the Work at large"**.

<sup>71</sup> **A Comment on the Commentaries and A Fragment on Government**, edición de J. H. Burns y H. L. Hart, The Athlone Press, 1975.

<sup>72</sup> Cfr. J. H. Burns, **Bentham and Blackstone: A Lifetime's Dialectic**, en "Utilitas", OUP, vol. I, nº1, Mayo, 1989, pp. 22. Vid., también, Ian Doolittle, **Jeremy Bentham and Blackstone's Lectures**, en "The Bentham Newsletter", nº 6, Mayo, 1982, p. 23.

<sup>73</sup> **A Fragment on Government**, CUP, 1988, con una **Introduction** de Ross Harrison. Cap. III, párrafo 6.



alternancia entre el Gobierno y la oposición. Asuntos sobre los que Blackstone había guardado silencio, como queda dicho. "¿En qué consiste- se preguntaba Bentham- la diferencia entre un Estado libre y un Estado despótico?... la diferencia se debe a circunstancias de distinta naturaleza: a la forma en que el poder, que considerado en su totalidad es supremo, se distribuye, en un Estado libre, entre las diferentes clases de personas que en él participan; a la fuente de que se derivan sus títulos; a los frecuentes y pacíficos cambios de condición que se producen entre gobernantes y gobernados, en virtud de los cuales los intereses de una clase se confunden con los de la otra; a la responsabilidad de los gobernantes; al derecho concedido a los súbditos para examinar y analizar públicamente los fundamentos que asisten a todo acto de poder ejercido sobre ellos; a la libertad de prensa, es decir, a la posibilidad que tiene todo ciudadano, sea de la clase que fuere, de hacer públicas sus quejas y denunciar a toda la comunidad; a la libertad de asociación, es decir, a la posibilidad que tienen los disconformes de comunicar sus sentimientos, concertar sus planes y practicar cualquier modo de oposición, excepto la rebelión, sin que puedan verse legalmente perturbados por actos del ejecutivo"<sup>74</sup>.

41. Páginas más adelante, en el marco del debate sobre la soberanía del Parlamento y, más en concreto, sobre los límites a los que éste debía someterse en el ámbito de su función legislativa, Bentham distinguía dos tipos de oposición: la "hostil" y la "legal". La primera, más o menos violenta, además de no acatar una ley ponía en entredicho la legitimidad del legislador; la segunda, se limitaba a manifestar su pacífica disconformidad con la ley aprobada<sup>75</sup>.
42. En este escrito se ponía de relieve que Bentham era bien consciente del protagonismo que los partidos políticos habían adquirido en el sistema constitucional de su país y, muy en particular, en la vida parlamentaria, aunque no se detuviese en este fenómeno, quizá dándolo por sabido. En lo que sí insistía era en la conveniencia de que la dialéctica gobierno/oposición se rigiese por el principio de utilidad: "... Estoy plenamente convencido- argumentaba- de que las discusiones entre las partes contendientes (entre los defensores de una ley y sus oponentes) serán mucho más fácilmente conciliables si se refieren de un modo explícito y constante al principio de utilidad. ... Si la discusión se lleva por los cauces de este principio... el partido descontento adoptará entonces su resolución de someterse o resistir, basándose en fundamentos precisos, de acuerdo con su valoración, de acuerdo con la importancia de la materia discutida, de acuerdo con la probabilidad o improbabilidad de éxito; de acuerdo, en suma, con lo que el perjuicio de la sumisión represente en proporción con el menor o mayor perjuicio de la resistencia"<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> **Ibidem**, cap. IV, parágrafo 24. Subrayados de Bentham.

<sup>75</sup> **Cfr. Ibidem**, cap. IV, párrafos 29 y 30.

<sup>76</sup> **Ibidem**, cap. IV, parágrafo 39. Subrayados de Bentham.

## V. PITT «VERSUS» FOX

43. Si durante los años setenta los escritos de Burke, Paine y Bentham contribuyeron a cuestionar la doctrina de la Monarquía "mixta" y "equilibrada", los debates parlamentarios que se suscitaron en los Comunes a principios de los ochenta, sobre todo tras la dimisión de Lord North, pusieron de relieve que esta doctrina estaba herida de muerte.
44. La dimisión de Lord North supuso, en realidad, un hito decisivo en el desarrollo del sistema parlamentario de gobierno. Esta dimisión se produjo como consecuencia de la moción de censura que el 20 de Marzo de 1782 interpuso la Cámara de los Comunes, deseosa de acabar la desastrosa guerra de América. El Primer Ministro, en el poder desde 1770, dimitió, a sabiendas de que tal moción prosperaría. Con él dimitió todo el Gabinete, menos el **Lord Chancellor**, cuyo cargo era considerado de índole judicial. La dimisión de Lord North estaba cargada de simbolismo al seguir gozando de la confianza regia. El Primer Ministro, reconociendo su precaria situación, advertía a Jorge III que era necesario que en ese trance no tuviese en cuenta sus simpatías personales sino la voluntad de los Comunes y se decidiese a nombrar un nuevo Ministerio<sup>77</sup>. Así lo hizo Jorge III, siendo bien consciente de que con ello sentaba un precedente histórico de extraordinaria relevancia: "el día fatal ha llegado- confesaba el Monarca a Lord North-, en el que los infortunios de los tiempos y el súbito cambio de sentimientos en la Cámara de los Comunes me han conducido a cambiar a mis Ministros y a una remoción más general de otras personas, que yo creo que nunca antes se ha conocido"<sup>78</sup>.
45. La caída del Gabinete North suponía, en efecto, el primer cambio casi total de un Gobierno como consecuencia de la presión que ejerció el Parlamento, aunque no a través de la presentación de una moción de censura, sino mediante la convicción de que dicha moción prosperaría en caso de que llegase a presentarse. De ahí que algunos autores no duden en afirmar que la dimisión de Lord North supuso un **turning point** en el desarrollo del sistema parlamentario de gobierno, aunque no olviden que la responsabilidad colectiva del Gabinete ante los Comunes tardaría años en asentarse<sup>79</sup>.
46. En ese mismo año de 1782, whigs y tories presentaron una moción de censura contra Lord Shelburne, que obligó al Rey Jorge III a nombrar, en Abril de 1783, un Gabinete de coalición entre ambos partidos, del que formaban parte Lord North y Charles James Fox, hasta entonces adversarios irreconciliables. Se trató de un nuevo triunfo del Parlamento sobre el Rey, que cobraba mayor significado debido a las hostiles

---

<sup>77</sup> Cfr. E. Neville Williams, **The Eighteenth Century Constitution. 1688-1815**, CUP, 1977, p. 90.

<sup>78</sup> Apud, *ibidem*, p. 91.

<sup>79</sup> Cfr. por ejemplo, K. R. Mackenzie, **The English Parliament** Penguin Books, Hardmondsworth, Londres, 1950, p. 88; y K. Loewenstein, **British Cabinet Government**, OUP, 1967, p. 92.

relaciones que éste mantenía con Fox. Sin embargo, Jorge III no tardó en destituir este Gabinete de coalición, a pesar de que seguía contando con la confianza de los Comunes, y en nombrar Primer Ministro a Pitt el Joven, en Diciembre de 1783, quien se vio obligado a gobernar en minoría hasta Marzo de 1784, con lo que se estableció la convención constitucional de que sólo cuando un Gabinete es derrotado por el Parlamento en cuestiones clave, el Primer Ministro está obligado a dimitir<sup>80</sup>.

47. Por otro lado, en ese mismo año de 1784 Pitt el Joven, deseando dejar de estar en minoría, solicitó y obtuvo de Jorge III la disolución de los Comunes. Una prerrogativa muy importante de la Corona, que desde entonces se trasladaría de hecho al Primer Ministro.

48. Durante estos años algunos políticos defendieron públicamente que para designar al Primer Ministro y a los demás miembros del Gabinete debía pesar más la confianza del Parlamento que la de la Corona. Así se expresó en los Comunes, en el decisivo año de 1782, Charles James Fox, el más sobresaliente político whig del último tercio del siglo XVIII. A juicio de Fox, el Rey debía elegir a sus Ministros teniendo en cuenta ante todo "la opinión pública, la voluntad del Parlamento y, en definitiva, la del pueblo". Y añadía: "una Administración en la cual los Comunes no tengan confianza, no es una administración segura para albergar el gobierno de esta nación en esta crisis... No basta con decir "Yo soy Ministro porque Su Majestad ha querido que lo sea"<sup>81</sup>. Dos más años más tarde, Fox, también en los Comunes, sostuvo que al corresponder a la Cámara Baja la protección "de los derechos del pueblo", debía reconocerse a dicha Cámara la competencia "para oponerse a la elección de los Ministros"<sup>82</sup>.

49. Pero Jorge III y muchos políticos de la época no aceptaron pacíficamente estas premisas. Pitt el Joven, el más destacado representante del partido Tory en el último tercio del siglo XVIII y en los primeros años del XIX, sostuvo en 1784, ante los Comunes, que si se reconociese a esta Cámara, como Fox solicitaba, el derecho a oponerse al nombramiento regio de los Ministros, se trasladaría a ella ipso facto el poder ejecutivo, destruyéndose "el equilibrio entre las tres partes del legislativo", esto es, entre el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, sobre el que descansaba la Constitución inglesa<sup>83</sup>. Una afirmación que resultaba difícilmente rebatible.

50. En realidad, la confianza de la Corona siguió siendo un requisito necesario- cuando menos hasta 1832- para acceder al cargo de Primer Ministro y para permanecer en él. La confianza regia se consideraba también imprescindible para la designación de los demás miembros del

---

<sup>80</sup> Cfr. A. H. Dodd, **The Growth of Responsible Government...**, op. cit. p. 144.

<sup>81</sup> Apud, Costin and Watson, **The Law and Working of the Constitution...** op. cit. vol. I, p. 241.

<sup>82</sup> Apud. E. Neville Williams, **The Eighteenth Century Constitution**, op. cit. p. 98.

<sup>83</sup> Apud, *ibidem*, p. 97.

Gabinete. Correspondía al Primer Ministro proponerlos, pero esta propuesta debía contar con la aprobación de la Corona<sup>84</sup>.

51. En cualquier caso, tras la dimisión de Lord North, en 1782, doce años después de acceder al poder, se fue poniendo de manifiesto de forma cada vez más patente que el Gabinete debía contar con el apoyo del Parlamento y en particular con el de la Cámara de los Comunes. Sin este apoyo la dirección de la política se fue haciendo más difícil, incluso imposible, aunque el Rey y sus Ministros se empeñasen en llevarla a cabo, pues lo Comunes podían en cualquier momento paralizar todas las iniciativas legislativas del Gabinete y negarse a aprobar los Presupuestos. Jorge III, por ello, se vio obligado a escoger su Gabinete teniendo muy en cuenta la voluntad del Parlamento, sobre todo la de los Comunes, como Burke había defendido con vigor años antes. En realidad, en la primera mitad del siglo XVIII ya había ocurrido un tanto de lo mismo. La diferencia estribaba ahora en que la voluntad de los Comunes se iba haciendo cada vez más independiente de la Corona y de la Cámara de los Lores, de tal forma que la "influencia" de ambas en los Comunes fue disminuyendo. En lógico correlato, fue aumentando la necesidad de sustituir esta influencia por la búsqueda de una mayor homogeneidad o "armonía" entre el Gabinete y la Cámara Baja. Algo que requería de forma ineludible robustecer la disciplina de partido, a lo que contribuiría decisivamente Pitt el Joven.
52. Además de reorganizar el partido tory, dotándole de una ideología más nítida, así como de una organización y de un apoyo electoral más sólidos y estables, Pitt -que estuvo al frente del Gobierno, primero, desde 1783 a 1801 y, después, desde 1804 a 1806- contribuyó también a que el partido whig se reforzase orgánicamente en torno a un dirigente indiscutido: Charles James Fox. Con el afianzamiento e institucionalización del "Jefe de la oposición"- a través de convenciones, como había ocurrido con la figura del Primer Ministro-, no cabe duda de que el sistema parlamentario avanzó notablemente.
53. Precisamente por esos años( exactamente en 1792), Henry Mackenzie sostenía que la oposición era en la Gran Bretaña "una especie de corporación pública (**public body**)", "perfectamente conocida y establecida" en la práctica política. Las funciones de este "**ex-official body**", como Mackenzie la denominaba, cuando actuaba " de manera saludable para el Estado", eran las de "fiscalizar celosamente la actividad de la Administración", corrigiendo sus abusos y limitando sus excesos, además de "enfrentarse a la corrupción de su poder" y, cuando fuese necesario, reforzar sus medidas. Los beneficios de una semejante oposición eran muchos. Se trataba sobre todo un mecanismo necesario para equilibrar y contrarrestar el poder de la Administración. Si el poder

---

<sup>84</sup> En 1803, Pitt el Joven no tuvo inconveniente alguno en aceptar que "para la dirección de los asuntos públicos era absolutamente necesario que hubiese un Ministro sobre el que recayese el mayor peso del Gabinete", pero añadía que este Ministro debía contar con "la confianza del Rey", **cfr. ibidem**. Una confianza que, en realidad, Fox no había negado nunca de forma rotunda.

de ésta se reforzaba por su capacidad para efectuar nombramientos, "el descontento y la envidia" de los que no habían sido nombrados reforzaba a la oposición, nutriendo sus filas. Si la Administración contaba con "mayores oportunidades de información", a la oposición no se le podía impedir el acceso a los secretos de Estado. Si la Administración se imponía por la dignidad de su poder, la oposición contaba con su "familiaridad con el pueblo". Si la Administración podía acrecentar su popularidad cuando el viento de la cosa pública soplaba a favor, la oposición no veía mermada su popularidad cuando ese viento soplaba en contra. Además, cuando la oposición censuraba públicamente a la Administración, a menudo podía hacerlo sin probar la veracidad de sus inculpaciones, pues la carga de la prueba recaía casi siempre en la Administración. "La oposición está con frecuencia obligada a actuar a la defensiva, pero tiene siempre el ardor, la vivacidad y el entusiasmo de un asaltante". Por supuesto la oposición tenía que medir mucho la veracidad y la oportunidad de sus críticas. "El respeto y utilidad de esta representación crítica del pueblo (**censorial representation of people**), si se me permite darle esta denominación- concluía Mackenzie-, dependen de la manera en que ejerza sus funciones. Si su resistencia a las medidas del Gobierno no es razonable o si sus objeciones son capciosas", el pueblo retirará su confianza en la oposición y " disminuirá su respetabilidad"<sup>85</sup>.

54. Aunque se trataba de un análisis bastante minucioso de las funciones de la oposición en el Estado Constitucional, Mackenzie sólo hacía hincapié en las funciones de ésta como instrumento de control y límite a la actividad gubernamental, sin mencionar su función de alternativa al Gobierno, en la que Bolingbroke ya había reparado y que se iría imponiendo a principios del siglo XIX, como se verá más adelante.
55. Naturalmente, sobre reforzar la figura del "Jefe de la oposición", Pitt reforzó la del Primer Ministro así como la solidez del Gabinete, eliminando la presencia en él del **Lord Chancellor**, que al tener un carácter apolítico era en la práctica un cargo vitalicio, utilizado por el Monarca para introducir sus puntos de vista en el seno del Gabinete. Pitt consiguió que los Ministros sólo discutieran con el Monarca materias atinentes a su departamento, reservándose él como Primer Ministro todo lo relativo a la política general<sup>86</sup>.
56. Pitt, asimismo, introdujo una mayor honestidad en la realización de las elecciones, aunque sin poner en entredicho el arcaico e injusto sistema electoral, que se remontaba a los tiempos de Carlos II y en el que se primaba la representación de los intereses agrarios de la aristocracia terrateniente sobre los intereses industriales y financieros de la gran burguesía y los de las clases medias urbanas. En este sistema, además, se distribuía de forma desigual y arbitraria los distritos electorales, de tal

---

<sup>85</sup> **A Review of the Principal Proceedings of the Parliament of 1784, 1792, Apud J. A. Gunn, *Factions no More...* op. cit. p. 243.**

<sup>86</sup> **Cfr. A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government...* op. cit. p. 149 y K. Loewenstein, *British Cabinet Government*, op. cit. pp. 96-7.**

modo que algunas ciudades, como Manchester y Birmingham, pese a estar muy pobladas, carecían de representantes, mientras que se mantenían los "burgos de bolsillo" (**pocket boroughs**), distritos muy pequeños que servían a terratenientes adinerados, y los "burgos podridos" (**rotten boroughs**), lugares en otro tiempo sometidos al señorío de familias aristocráticas y que, pese a haberse despoblado, enviaban al Parlamento unos representantes que en rigor tan sólo representaban a quienes los nombraban.

57. Por último, Pitt alejó la Administración Pública de la política, aunque lejos todavía de transformarla en **Civil Service**.

58. Todas estas medidas atenuaron de forma considerable el patronazgo de la Corona y del ejecutivo sobre el Parlamento y sobre los electores<sup>87</sup>.

59. En resumen, pues, poco después de la dimisión de Lord North, y en gran medida como consecuencia de ella, la parlamentarización de la Monarquía inglesa había dado un salto muy importante, de tal forma que la vieja doctrina de la Constitución "mixta" y "equilibrada" se alejaba notoriamente de la realidad. Entre el Monarca o Jefe del Estado y el Gabinete, las convenciones establecían una indudable, aunque no nítida, distinción, atribuyendo a éste buena parte de las facultades que ante el derecho escrito pertenecían a aquél. La irresponsabilidad del Monarca venía acompañada de la responsabilidad política de los Ministros ante las dos Cámaras del Parlamento, tanto de forma individual como colectiva. El Gabinete se había transformado ya en un órgano políticamente homogéneo, en el que destacaba la figura del Primer Ministro.

60. Sin embargo, los miembros del Gabinete, y señaladamente el Primer Ministro, para acceder y permanecer en sus cargos dependían todavía de la confianza del Rey y no sólo de la del Parlamento. Dentro de éste, la Cámara de los Lores gozaba de los mismos poderes que la Cámara de los Comunes, excepto en el ámbito financiero. Los partidos políticos, por otro lado, no eran todavía agrupaciones suficientemente cohesionadas y su disciplina era todavía escasa. El electorado era muy reducido y el Gabinete seguía manipulando sistemáticamente las elecciones, de tal forma que este órgano expresaba la voluntad política del Parlamento sólo de forma muy imperfecta y, desde luego, el Parlamento no expresaba en modo alguno la voluntad de la mayoría de la Nación.

61. La Monarquía británica no era, por tanto, una Monarquía parlamentaria en sentido estricto, ni mucho menos una monarquía democrática. Pero no cabe duda de que la vieja doctrina de la monarquía "mixta" y "equilibrada", elaborada por Bolingbroke, Montesquieu y Blackstone, respondía mucho menos a la realidad constitucional que la nueva doctrina de la monarquía parlamentaria defendida por Burke a

---

<sup>87</sup> Cfr. A. H. Dodd, **The Growth of Responsible Government**, op. cit. pp. 153-5.

comienzos del mandato de Lord North y por Fox al final de este mandato. Pese a ello, algún importante publicista británico, como William Paley, siguió defendiendo la vieja doctrina, como se verá a continuación.

## VI. LA SÍNTESIS DE PALEY

62. En 1785 vio la luz una obra notable, *The Principles of Moral and Political Philosophy*<sup>88</sup>. Su autor era William Paley, un sacerdote anglicano, nacido en 1743, y a la sazón Archidícono de Carlisle. Paley redactó sus "Principios" a partir de las conferencias que había pronunciado en la Universidad de Cambridge, en cuyo Christ's College se había graduado en 1763 y del que más tarde llegaría a ser tutor y **fellow**<sup>89</sup>.
63. En esta obra, especialmente en su libro VI, titulado Elementos de conocimiento político, Paley trazaba una brillante síntesis de la doctrina de la Constitución mixta y equilibrada, que por aquel entonces poco tenía que ver con la realidad constitucional, dado el notable desarrollo que había alcanzado ya el sistema parlamentario de gobierno (del que Paley es consciente, como se verá), sobre todo después de la dimisión de Lord North, en 1782.
64. A su juicio, la Constitución británica articulaba un "estado mixto" o, lo que venía a ser lo mismo, una "monarquía limitada", en la que se combinaban tres clases de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la república, representadas cada una de ellas por el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, respectivamente. La bondad de esta forma mixta de gobierno consistía en unir las ventajas de las tres formas simples, excluyendo sus inconvenientes. Ventajas e inconvenientes que el propio Paley analizaba detenidamente<sup>90</sup>.
65. A estos rasgos de la Constitución británica era preciso añadir el papel arbitral que desempeñaban los jueces, mediando entre el Rey y el pueblo, para lo que era imprescindible que fuesen independientes de ambos<sup>91</sup>. Independencia que Paley, siguiendo a Montesquieu y a Blackstone (aunque sin citarlos), reafirmaba con vigor al señalar que la primera máxima de un Estado libre consistía en separar el poder legislativo, compuesto por el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, del poder judicial<sup>92</sup>. Un punto de vista que le llevaba a criticar la práctica de los **Act of Attainder** y todas las demás leyes creadas ex post facto por

---

<sup>88</sup> **The Principles of Moral and Political Philosophy**, by William Paley, M. A. Archdeacon of Carlisle, London, Printed for R. Faulder, New Bond Street, MDCCLXXXV.

<sup>89</sup> Una biografía y una recopilación de las obras de W. Paley en **The works of William Paley... with a life by Alexander Chalmers**, 1819, 5 vols. Nueva edición de Edmund Paley, 1830, 6 vol. Una biografía mucho más reciente en Martin Lowther Clarke, **Paley: evidences from the man**, 1974. Sobre Paley, **vid.** también L. Stephen, **History of English Political Thought...op. cit.** vol. 1, pp. 407 y ss. y vol. 2. pp. 124 y ss.

<sup>90</sup> **Cfr. ibidem**, capítulo VI.

<sup>91</sup> **Cfr. ibidem**, pp. 500 y ss.

<sup>92</sup> **Ibidem**, p. 496

el Parlamento, mediante las cuales éste se comportaba como legislador y juez.

66. La Constitución británica perseguía dos fines fundamentales: la "felicidad de su súbditos" y "su propia conservación"<sup>93</sup>. El primer cometido se realizaba gracias a la representación parlamentaria y al carácter hereditario y limitado de la Monarquía. El Parlamento, con sus periódicas elecciones y sus debates públicos, establecía un estrecho ligamen entre los electores y los legisladores y, por ello en gran medida, entre los gobernantes y el pueblo<sup>94</sup>. El atribuir el supremo poder ejecutivo a un monarca hereditario contribuía sobremanera a garantizar la tranquilidad interna y la paz, así como a una rápida y eficiente ejecución de las leyes, mientras que su carácter limitado, especialmente en materia fiscal y punitiva, dificultaba cualquier atentado a la libertad, pues sin el consentimiento de los Comunes, esto es, de la Cámara popular, la Corona no podía exigir el pago de ningún impuesto, ni podían tampoco los Magistrados nombrados por ella imponer otras penas que las señaladas por las leyes, de acuerdo siempre con el veredicto de un Jurado compuesto por doce hombres elegidos para tal menester. Sabias precauciones a las que era preciso añadir las garantías procesales reconocidas en el ordenamiento inglés, particularmente en el Acta de Habeas Corpus<sup>95</sup>.

67. Pero, aparte de la felicidad de sus súbditos, la Constitución británica garantizaba también su propia conservación mediante un doble equilibrio: de poder y de interés (**balance of power and balance of interest**)<sup>96</sup>. En virtud del primero, el abuso o exceso de uno de los tres poderes que ejercían la función legislativa era contrarrestado por los otros dos. Así, por ejemplo, el poder de las dos Cámaras del Parlamento para aprobar las leyes estaba refrenado por la negativa del Rey a sancionarlas; de tal modo que mediante el ejercicio de esta prerrogativa, el rey podía defender sus derechos frente a una supuesta ley del Parlamento que los lesionase. Por otro lado, si el Rey utilizase arbitrariamente su prerrogativa de veto a una ley votada favorablemente por las dos Cámaras del Parlamento, éstas podían negarse a aprobar los recursos financieros exigidos por la administración regia. Asimismo, la irresponsabilidad jurídica y política del Rey (recogida en la máxima **the king can do no wrong**) se equilibraba por la exigencia de que todas sus órdenes fuesen refrendadas por sus ejecutantes, quienes por este hecho se hacían responsables penalmente de ellas. Responsabilidad que podía exigirse-, "como era habitual", a su entender- a través del **impeachment**. El poder de la Corona de dirigir el Ejército se atenuaba al exigirse que el Parlamento se manifestase anualmente a favor del mantenimiento y del gobierno de tal ejército, mientras que la prerrogativa regia de declarar la guerra tenía su contrapunto en el privilegio de los Comunes de suministrar, o negarse a hacerlo, los pertrechos necesarios

---

<sup>93</sup> **Ibidem**, p. 470

<sup>94</sup> **Ibidem**, pp. 471- 473

<sup>95</sup> **Ibidem**, pp. 474-476

<sup>96</sup> **Ibidem**, p. 478



para que la guerra se llevase a cabo. En fin, la elección regia de los Ministros venía acompañada de la obligación de nombrar a aquéllos que fuesen capaces de manejar los asuntos de gobierno con el apoyo de las dos Cámaras del Parlamento<sup>97</sup>.

68. Mediante el "equilibrio de interés", que daba eficacia al "equilibrio de poder", las facultades de la Corona, de los Lores y de los Comunes estaban dispuestos de modo tal que si uno de ellos se extralimitase, los otros dos se unirían para resistirlo. Si, por ejemplo, el Rey se empeñase en extender su autoridad limitando los poderes y privilegios de los Comunes, los Lores verían peligrar su propia dignidad por cualquier avance que la Corona hiciese para independizarse de las resoluciones del Parlamento. Si, en cambio, los Comunes usurpasen la prerrogativa regia, los Lores darían al instante la voz de alarma ante cualquier nuevo reforzamiento del poder popular. Por último, si la nobleza intentase revivir los privilegios que sus ancestros ejercían de acuerdo con la Constitución feudal, el Rey y el pueblo recordarían juntos que uno había sido insultado y el otro esclavizado por esa tiranía tan bárbara<sup>98</sup>.
69. En definitiva, a pesar de escribir pocos años después del *affaire Lord Nord* y de conocer a buen seguro- aunque no la mencione- la crítica de Burke, Bentham y Paine a la doctrina de la "Constitución mixta y equilibrada", Paley no sólo se aferraba a esta doctrina, sino que llevaba a cabo una clara y aguda exposición de ella, quizá la más penetrante de todas cuantas se hicieron en el siglo XVIII, como reconoce un estudioso tan cualificado como M. J. C. Vile<sup>99</sup>.
70. La fidelidad de Paley a los esquemas básicos de la doctrina de la "constitución mixta y equilibrada" le llevan a pasar por alto, entre otras muchas cosas, el papel que el Gabinete desempeñaba en la estructura constitucional de Inglaterra y su responsabilidad política ante el Parlamento, como antes había ocurrido con Hume y Blackstone, así como a silenciar a los partidos políticos. Ahora bien, esta fidelidad a las viejas y ya desfasadas doctrinas no fue óbice para que pusiese de relieve algunas convenciones constitucionales, como la necesidad de que el Rey nombrase a sus Ministros teniendo en cuenta la confianza de que éstos gozaban en el Parlamento, como se ha visto.
71. En realidad, aunque se quedase corto al extraer sus consecuencias, a Paley no se le escapaba el profundo cambio que había sufrido la Constitución de la Gran Bretaña desde la Revolución de 1688. Un cambio que se había ido produciendo a de forma "silenciosa y desapercibida", como siempre había ocurrido en este país, cuya Constitución no se había delineado nunca conforme a un "plan" racional o a unos "principios" inmutables, como muchos comentaristas pensaban. Antes al contrario, la Constitución británica se asemejaba a esas viejas mansiones, "que en vez de construirse de una vez, conforme a un plan y

---

<sup>97</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 478-480.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 480-482.

<sup>99</sup> Cfr. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, op. cit. p. 106.

de acuerdo con las reglas de la arquitectura, se han erigido en diferentes épocas artísticas, alterándose de cuando en cuando y recibiendo continuamente adiciones y reformas, ajustadas al gusto, fortuna o conveniencia de sus sucesivos propietarios"<sup>100</sup>. De ahí que en la política británica "los efectos más importantes y permanentes han sido, la mayor parte de las veces, incidentales e imprevistos", lo que exigía cautela a la hora de apoyar las innovaciones constitucionales y no dejarse seducir por "modelos de perfección especulativa"<sup>101</sup>.

72. Muy en particular, Paley insistía en la diferencia entre el estatuto jurídico de la Corona y su posición en el sistema político o, para decirlo con sus palabras, entre la **legal existence** y el **actual exercise de la royal authority**. Desde el primer punto de vista- que unas veces califica de "teórico" y otras de "jurídico"- el Rey estaba revestido de unas prerrogativas tan vastas (como la de rechazar las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento), que un extranjero podría pensar que en la Gran Bretaña se había establecido el "más tortuoso despotismo". Desde el segundo punto de vista, en cambio, tales prerrogativas regias se convertían en "meras ceremonias", y, en su lugar, había surgido su "influencia" o "patronazgo", que no había hecho más que crecer a medida que se extendía y enriquecía el Imperio, a pesar de que la Constitución parecía desconocerla por completo<sup>102</sup>. En realidad, el sacerdote anglicano era consciente de que la fuerza básica de la Corona en aquel entonces residía en la "influencia" y no en el ejercicio efectivo de sus viejas prerrogativas.
73. Si bien Paley estaba dispuesto a aceptar algunas críticas contra la "influencia" de la Corona- y en general del ejecutivo-, en la vida política inglesa, sobre todo en las dos Cámaras del Parlamento, no dejaba de subrayar la importancia de dicha "influencia" en el funcionamiento de la Constitución inglesa, hasta el punto de considerarla un elemento clave del "equilibrio constitucional" y un mecanismo imprescindible para que todas las piezas del entramado constitucional pudiesen funcionar correctamente, sin perjudiciales bloqueos<sup>103</sup>. Desde luego, Paley se apresuraba a aclarar que nada tenían que ver estas opiniones con la justificación del cohecho, del soborno o de cualquier suerte de corrupción o práctica que pusiese en peligro la probidad personal. Lo que debía discutirse no era, a su juicio, la conveniencia o inconveniencia de la influencia( que en caso de quitársela al Rey otro poder se encargaría de ejercerla, puesto que era inevitable), sino su alcance<sup>104</sup>. Paley estimaba, como antes había hecho Hume en su artículo **Of the Independency of Parliament**, que el gran poder de la Cámara de los Comunes requería un sistema de mecenazgo mediante el cual la Corona y la Cámara de los Lores pudiesen defenderse ellas mismas y mantener una auténtica "constitución mixta". De ahí que concluyese el examen de

---

<sup>100</sup> **Principles of Moral and Political Philosophy**, op. cit. pp. 465-6.

<sup>101</sup> **Ibidem**, pp. 467- 469.

<sup>102</sup> **Ibidem**, pp. 466-7.

<sup>103</sup> **Ibidem**, pp. 491-492.

<sup>104</sup> **Ibidem**, p. 495.

la "influencia" regia afirmando que "un Parlamento independiente es incompatible con la monarquía"<sup>105</sup>.

74. En realidad, la actitud que muestra Paley a lo largo de sus "Principios" era bastante contradictoria y un tanto desconcertante. Lo era desde un punto de vista doctrinal, al aceptar las viejas tesis de Montesquieu, Hume y Blackstone y a la vez hacerse eco de la nueva realidad constitucional o, dicho de otra manera, al moverse dentro de los esquemas de la "constitución mixta y equilibrada", y al reconocer, no obstante, el divorcio entre el derecho y la realidad y, más en concreto, entre el estatuto jurídico de la Corona y su posición en el proceso político.

75. Pero Paley era también contradictorio desde un punto de vista político, al defender la "influencia" regia y, a la vez, al reconocer los peligros que ésta encerraba. Como ambiguo resulta también cuando en otra ocasión reconoce que ciertos aspectos del sistema político y jurídico británico, como la elección y composición de la Cámara de los Comunes, adolecían de "irregularidad" e "incongruencia"<sup>106</sup>, sin que ello le impidiese defender la conveniencia y utilidad del sistema representativo vigente (el remedio podía ser peor que la enfermedad), y arremeter contra los que concebían el sufragio como un "derecho natural" (pese a excluir a las mujeres) y se manifestaban a favor de una reforma parlamentaria de acuerdo con esquemas "abstractos"<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> **Principles of Moral and Political Philosophy**, op. cit. p. 496. Sobre estos extremos, vid. M. J. C. Vile, **Constitutionalism and the separation of powers**, op. cit. p. 106.

<sup>106</sup> **Ibidem**, pp. 485 y 486. En esta última página Paley reconoce que "alrededor de la mitad de los miembros de la Cámara de los Comunes obtiene sus escaños por la elección del pueblo, mientras la otra mitad lo hace a través de la compra o designación de los grandes propietarios".

<sup>107</sup> **Cfr. Ibidem**, pp. 487-9.